

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Stationnement payant et traitement des données personnelles

Feld, Julie

*Published in:*

Revue du Droit des Technologies de l'information

*Publication date:*

2008

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Feld, J 2008, 'Stationnement payant et traitement des données personnelles: conjugaison impossible ?', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, Numéro 33, p. 485-500.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# DOCTRINE

## Stationnement payant et traitement des données personnelles. Conjugaison impossible ?

Julie Feld<sup>1</sup>

*La dépenalisation de certaines infractions au Code de la route en 2003 avait pour objectif de désengorger les tribunaux de police et a eu pour conséquence, entre autres, de confier la gestion des stationnements payants aux communes. Le système mis en place a pourtant fait naître un lot de problèmes importants. L'une des questions fondamentales est de savoir si, aux fins de perception des redevances, et éventuellement de récupération judiciaire de leurs créances, les communes ou les concessionnaires de service public auxquels cette gestion est confiée, peuvent avoir accès au fichier détenu par la D.I.V. (division de l'immatriculation des véhicules) et contenant des données à caractère personnel.*



*The 2003 decriminalization of some driving offences had for a goal to circumvent the police court. As a consequence, the municipalities have been entrusted with the task of managing the meter zones parking. However, many problems have arisen from this new scheme. One of the main questions is to determine whether the municipality -or the concessionary of public services which whom the municipality has entitled the management of the meter zones parking – may have access to the file of the D.I.V. (Department for cars registration plate) when they collect the meter zones fees, or when they introduce debt collection proceedings, knowing that this file contains personal data.*



<sup>1</sup> Chercheur au C.R.I.D., F.U.N.D.P., avocat au barreau de Bruxelles, VDE Legal.

## I. INTRODUCTION

1. La loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de circulation routière<sup>2</sup> a eu, entre autres, pour objet de dépénaliser certaines infractions relatives au stationnement des véhicules. « Une bonne chose » diront les automobilistes, « bien complexe » ajoutons-nous, tant il est vrai que les problèmes liés à son application en pratique sont nombreux.

L'entrée en vigueur de cette loi, le 1<sup>er</sup> mars 2004, a nécessité la mise en place, par les communes, d'un système particulier de gestion des stationnements publics sur leur territoire, faisant parfois appel aux principes des concessions de service public. S'en sont suivis la remise en cause de la qualification légale des perceptions afférentes à ces stationnements dépénalisés, des débats parlementaires, l'intervention de la Commission de la protection de la vie privée, et également une jurisprudence bien fournie malgré les montants minimes souvent en jeu<sup>3</sup>.

2. La présente contribution a pour objectif de tracer les contours dans lesquels s'inscrit cette problématique, de se pencher brièvement sur la validité des constatations qui peuvent être faites de ces comportements dépénalisés, et d'analyser la validité du système de perception des sommes réclamées aux usagers au regard de la législation relative à la vie privée selon qu'il existe, ou non, un contrat de concession sous-jacent conclu entre les communes et des sociétés privées.

## II. LE CONTEXTE

### A. Le contexte législatif

3. La loi du 7 février 2003 a remanié en profondeur le droit de la sécurité routière. En ce qui concerne notre propos, il faut avoir égard à

l'article 6 de cette loi qui a modifié les lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées le 16 mars 1968. Leur article 29, § 2, a ainsi été modifié : « Les stationnements à durée limitée, les stationnements payants et les stationnements sur les emplacements réservés aux riverains définis dans les règlements précités ne sont pas sanctionnés pénalement »<sup>4</sup>.

Deux ans plus tard, la loi du 20 juillet 2005 est venue amender cet article en ces termes : « Les stationnements à durée limitée, les stationnements payants et les stationnements sur les emplacements réservés aux riverains définis dans les règlements précités ne sont pas sanctionnés pénalement, sauf le stationnement alterné semi-mensuel, la limitation du stationnement de longue durée et la fraude avec le disque de stationnement »<sup>5</sup>.

4. Mais pour autant, dépénalisation ne veut pas dire liberté totale pour les usagers de stationner selon leur gré.

Les règles relatives au stationnement restent applicables à tous. Parmi elles, s'acquitter d'un paiement pour le stationnement de son véhicule lorsqu'il est arrêté en zone de stationnement payant reste une obligation légale. Dès lors, et afin de rendre cette dépénalisation utile et de donner tout son sens à l'obligation de paiement qui lui subsiste, la loi du 7 février 2003 a donné le pouvoir aux conseils communaux d'établir des redevances de stationnement<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> M.B., 25 février 2003.

<sup>3</sup> Faisant ainsi rougir l'adage *de minimis non curat*.

<sup>4</sup> Les autres stationnements interdits considérés comme dangereux ou gênants, tels que les stationnements sur les trottoirs, sur les passages piétons..., restent des infractions pénales.

<sup>5</sup> Loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, M.B., 11 août 2005.

<sup>6</sup> Article 37 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de circulation routière : « L'article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de station-

Ainsi, avec la dépénalisation de certains comportements, et donc le transfert de compétences de la police communale à l'autorité communale, on est passé d'un système d'amendes pénales à un système de redevances. Notons à cet égard que, selon le Conseil d'État, « la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service fourni spécialement au redevable et être proportionnée au coût de ce service (...) une redevance ne saurait pas être utilisée comme un instrument sanctionnant la violation des règles de circulation routière »<sup>7</sup>.

L'article 25 de la loi du 20 juillet 2005 a ensuite apporté une nouvelle modification, uniquement pour l'esthétique du texte semble-t-il<sup>8</sup>, à

cet article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement, les mots « redevance de stationnement » étant remplacés par « rétribution ou taxe de stationnement »<sup>9</sup>.

## B. Contexte contractuel

5. Pour rendre efficace le système de dépénalisation, les communes ont, dans de nombreux cas, sous-traité à des sociétés privées les tâches de gestion des zones de stationnement payant.

On se trouve alors dans l'hypothèse où l'autorité communale a confié l'exécution d'un service public à un tiers, personne morale de droit privé, en vertu d'un contrat de concession de service public<sup>10</sup>.

Par un tel contrat, la société privée, qui est le concessionnaire du service public, a généralement pour mission, au minimum, de gérer les horodateurs, d'y prélever les sommes versées,

nements applicables aux véhicules à moteur est remplacé comme suit :

"Art. 1<sup>er</sup>. – Article unique. Lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements réservés aux riverains ils peuvent établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur".

<sup>7</sup> Projet de loi portant diverses dispositions en matière de circulation routière, avis du C.E. n° 33.420/4, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 1915/001, p. 45.

<sup>8</sup> À la lecture des travaux parlementaires, il semble que cette modification n'ait pour objet que d'assurer la symétrie entre les textes néerlandais et français de la loi : « Dans l'article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, il est question dans la version néerlandaise de "parkeerheffingen", ce qui peut aussi bien être des redevances que des taxes, tandis que dans la version française, il n'est question que de redevances. Les communes doivent pouvoir maintenir un choix entre redevances et taxes. L'article est adapté en ce sens et les versions néerlandaise et française correspondent l'une à l'autre », *Projet de loi modifiant la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de circulation routière, amendement, Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2004-2005, n° 1428/04, p. 17 ; voy. aussi C.E., 21 avril 2004, n° 130.492, *F.J.F.*, 2005, liv. 5, p. 429 : « la perception en cause constitue la contrepartie d'un service rendu par un pouvoir public, et s'analyse dès lors, en droit, en une « rétribution », visée à l'article 173 de la Constitution et communé-

ment appelée "redevance" » ; T. PAPART et B. CEULEMANS, « Redevances, taxes, rétributions, amendes administratives, ordres de paiement, ordonnances de paiement, perceptions immédiates, transactions, amendes pénales – Nouvel imbroglia législatif... », *Les dossiers du J.J.P.P.*, n° 5, 2006, p. 5 : « On peut considérer qu'une redevance est équivalente à une rétribution ».

<sup>9</sup> Quant à la différence entre rétributions et taxes, voy. C.E., 24 mars 1981, n° 21.061, *R.A.C.E.*, 1981 : « Les redevances et taxes diffèrent essentiellement sur deux points. Les redevances se rapportent aux services et prestations de l'autorité auxquels des tiers ont recours de leur propre chef, alors que les taxes frappent toujours des actes auxquels les intéressés ne peuvent se soustraire. Et le montant de la redevance doit correspondre à l'importance du service rendu, à défaut de quoi l'on entre dans le domaine de la taxe. Une redevance doit être établie sur la base du coût du service rendu par l'autorité et non pas en fonction de l'avantage que ce service procure à l'usager » ; T. PAPART et B. CEULEMANS, *op. cit.*, pp. 4 et s.

<sup>10</sup> Sur la validité juridique d'un contrat de concession de service public au regard de la législation relative à la protection de la vie privée, voy. E. DEGRAVE et Y. POULLET, « L'externalisation de l'administration, les nouvelles technologies et la protection de la vie privée », *J.T.*, 2008, pp. 277 et s.

de contrôler leur bon fonctionnement et de vérifier que les rétributions ont bien été payées par les usagers. Mais ces contrats de concession seront bien entendu toujours accompagnés, au bénéfice du concessionnaire, d'avantages financiers. Or, il s'avère que ces avantages financiers correspondent en général au montant qui doit être payé par l'utilisateur lorsqu'il choisit de stationner son véhicule dans une zone payante, ce montant ayant fait l'objet des négociations précontractuelles entre les parties.

Par conséquent, cela revient à dire qu'en plus des simples tâches de contrôle et d'entretien des horodateurs, ces sociétés auront également été habilitées, par le biais de leur contrat de concession, à percevoir les rétributions spontanément payées par les usagers, à constater les stationnements irréguliers, à identifier les contrevenants et à récupérer, à leur charge, le montant de la rétribution qui aurait dû être payée, souvent augmenté de frais divers. Comme nous le verrons ci-dessous, lorsque les contrats de concession sont rédigés de cette manière, ils donnent lieu à nombre de critiques, mettant en cause leur validité juridique et leur applicabilité.

6. Par ailleurs, et comme l'a relevé le juge de paix d'Ostende dans un jugement du 22 janvier 2008<sup>11</sup>, ces entreprises privées, concessionnaires d'un service public, peuvent être qualifiées de sociétés de gardiennage.

Il ressort en effet des directives du 1<sup>er</sup> décembre 2006 pour l'allègement et la simplification de certaines tâches administratives de la police locale<sup>12</sup> et de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière<sup>13</sup> que les sociétés de gardiennage peuvent réaliser certaines constatations qui se rapportent « à

la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public », par exemple le non-respect des règles applicables en zone de stationnement payant.

Ainsi qualifiés, ces concessionnaires auront, comme nous le verrons, une marge de manœuvre bien réduite pour exécuter leurs missions de service public.

### III. PRATIQUE ET LÉGALITÉ

7. Bien que l'hypothèse dans laquelle l'utilisateur s'est acquitté du paiement dû pour son stationnement et pendant toute la durée de son stationnement puisse soulever des problèmes du point de vue de la perception de cette rétribution, nous nous pencherons essentiellement dans la présente contribution sur les questions soulevées lorsque l'utilisateur ne s'est pas acquitté de la rétribution de stationnement en alimentant l'horodateur. Les conclusions auxquelles nous arriverons (spécialement en termes de qualification des sommes perçues) pourront néanmoins être transposées à toutes les situations.

Lorsque l'utilisateur n'aura pas payé pour s'être stationné en zone payante, il reviendra dans un premier temps aux communes – ou à leur concessionnaire – d'effectuer les constatations fondamentales. Elles devront identifier le véhicule qui est en contravention avec les lois relatives à la circulation routière (en fonction de sa marque, de sa couleur, de son numéro de plaque d'immatriculation,...) et déterminer le lieu précis, la date et l'heure de cette contravention. Dans un second temps, les communes – ou les concessionnaires – entreprendront les démarches nécessaires pour percevoir la rétribution dont l'utilisateur ne s'est pas acquitté volontairement. Parmi ces démarches, il y a bien évidemment l'identification du titulaire du véhicule en question, suivie de l'envoi d'une réclamation, puis d'une mise

<sup>11</sup> J.P. Ostende, 1<sup>er</sup> cant., 22 janvier 2008, R.G. n° 07A1811, inédit.

<sup>12</sup> M.B., 29 décembre 2006.

<sup>13</sup> M.B., 29 mai 1990.

en demeure et éventuellement l'introduction d'une action judiciaire.

### A. Les constatations

La première phase déjà, celle de la constatation, n'est pas exempte de problèmes.

8. Les communes étant, depuis la loi de 7 février 2003, compétentes pour établir des «rétributions» en matière de stationnement dépenalisé<sup>14</sup>, elles peuvent donc constater les comportements contrevenant à cette loi.

Les agents communaux statutaires assermentés pourront aisément rapporter à l'égard de tous la preuve des faits qu'ils constatent. Toutefois, lorsque ces agents communaux sont contractuels, ou qu'ils ne sont pas assermentés, ils pourront être confrontés à la remise en question de leurs constatations<sup>15</sup>.

C'est ainsi qu'en novembre 2006, le juge de paix de Namur<sup>16</sup> a estimé que les constatations effectuées par les agents contractuels engagés et rémunérés par la ville de Namur ne faisaient pas l'objet de procès-verbaux et qu'«aucune loi ou réglementation quelconque ne confère une force probante jusqu'à preuve du contraire aux constatations faites par ces agents communaux non assermentés». Il en a donc déduit que leurs constatations n'ont qu'une force probante toute relative et que l'audition, en qualité de témoin, de l'agent auteur des constatations

ne «paraît pas de nature à emporter la conviction du tribunal puisque cet agent, employé au service de la ville de Namur, ne peut donner toutes garanties d'impartialité».

C'est donc là une première difficulté à laquelle les communes sont confrontées pour l'exécution des missions qui leur sont confiées.

9. Par contre, depuis le 20 mai 2006, peuvent également constater les stationnements interdits dépenalisés, les agents et auxiliaires de police<sup>17</sup>. Lorsque la commune fait appel à ces agents, les constatations auront donc force probante.

10. Dans le troisième cas de figure, lorsqu'au lieu d'affecter du personnel communal au relevé des stationnements, les communes ont concédé cette mission à des sociétés privées, la difficulté évoquée ci-dessus ressurgira avec plus d'ampleur encore. Dans cette hypothèse en effet, la force probante des constats établis par les employés des sociétés privées a souvent été remise en cause par les plaideurs, et les jugements qui ont conclu à l'écartement des moyens de preuve apportés par ces sociétés privées sont légion<sup>18</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que le juge de paix d'Ostende, dans son jugement du 22 janvier

<sup>14</sup> Article 37 de la loi du 7 février 2003.

<sup>15</sup> L'article 62 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière prévoit en effet que les agents que le Roi désigne constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Or les agents communaux ne sont pas visés au titre des «agents qualifiés pour veiller à l'exécution des lois relatives à la police de la circulation routière» visés à l'article 3 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975. N'étant pas assermentés, leurs constatations ne peuvent faire foi par elles-mêmes.

<sup>16</sup> J.P. Namur, 17 novembre 2006, *J.L.M.B.*, 2007/10, p. 405 et J.P. Namur, 1<sup>er</sup> septembre 2006, cité en N.B. sous J.P. Namur, 17 novembre 2006.

<sup>17</sup> Article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2006 relative aux agents de police, à leurs compétences et aux conditions d'exercice de leurs missions, modifiant l'article 29, § 2, alinéa 3, des lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, *M.B.*, 10 avril 2006: «le stationnement dépenalisé visé à l'alinéa 2 peut toutefois être constaté, jusqu'à une date déterminée par le Roi, par les agents de police en vue d'établir la recevabilité de la rétribution ou taxe de stationnement due en exécution de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur».

<sup>18</sup> J.P. Arlon, 14 mai 2004 et J.P. Wavre, 19 janvier 2006, inédits, cités par T. PAPART et B. CEULEMANS, *op. cit.*, p. 12; J.P. Zelzate, 3 juin 2004, *R.W.*, 2004-2005, n° 23, p. 908.

2008<sup>19</sup>, affirme que les constatations apportées au débat par le concessionnaire, partie demanderesse à la cause, ne sont pas à même de fonder sa demande, en ce qu'elles ont été faites par un employé de la demanderesse qui n'apporte pas toutes les garanties d'objectivité, que ces constatations ne permettent pas de déterminer l'endroit exact du stationnement, ne prouvent pas que le lieu du stationnement correspond bien à une zone de stationnement payant, n'établissent pas l'absence de ticket de stationnement sous le pare-brise... Pour les sociétés privées, faire valoir en justice la preuve des constatations faites, et qui constituent la mission première de leur contrat de concession, est donc un premier obstacle de taille. C'est d'ailleurs l'opinion exprimée par le ministre de la Mobilité<sup>20</sup>.

Ainsi donc, lors de cette phase de constatation, préalable nécessaire en vue de percevoir les rétributions non payées spontanément, les sociétés privées se trouvent déjà dans une situation bancale puisqu'elles sont contraintes de rapporter la preuve du fait qu'elles avancent, tout en étant sujettes à toutes contestations envisageables.

<sup>19</sup> J.P. Ostende, 1<sup>er</sup> cant., 22 janvier 2008, R.G. n° 07A1811, inédit.

<sup>20</sup> Voy. réponse du ministre de la Mobilité lue par M. Donfut à la suite d'une question du parlementaire M. Brotcorne, 29 mars 2007, Sénat, *Ann.*, n° 3-212: « Contrairement aux constats des agents, les constats effectués par les employés des sociétés privées ayant une concession n'ont pas la force de preuve d'un procès-verbal. Cela signifie que le constat d'une société privée ayant une concession ne fait pas foi, comme le procès-verbal, sauf preuve du contraire. C'est pourquoi ces sociétés privées prennent toujours une photo numérique du véhicule stationné sur laquelle se trouve une date et une heure. (...) je pense que la photo numérique n'est qu'un élément de preuve en cas de contestation ».

## B. La perception de la redevance non payée

### 1. Le processus de perception, une finalité en soi

11. Après la constatation du stationnement irrégulier, se pose la question de la perception des sommes dues à titre de rétribution lorsque les usagers de la voie publique n'ont pas alimenté l'horodateur comme il se doit.

Dans ce cas, la commune – ou la société concessionnaire selon les cas et selon les termes des contrats de concession – va tout d'abord devoir identifier le contrevenant sur la base des constatations faites pour lui adresser, ensuite, une invitation à payer.

Cette seconde phase soulève d'importantes interrogations au regard de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel<sup>21</sup>.

En effet, pour pouvoir établir le lien entre le véhicule dont a été constaté le stationnement irrégulier et dont a été relevée la plaque d'immatriculation, et la personne qui en est le propriétaire ou l'utilisateur<sup>22</sup>, la commune ou la société privée n'aura d'autre possibilité que de s'en référer au registre tenu par le service D.I.V. (direction de l'immatriculation des véhicules) organisé au sein de la direction circulation routière émanant de la direction générale de la mobilité et de la sécurité routière du S.P.F. de la Mobilité et des Transports (anciennement l'administration de la circulation routière et de l'infrastructure du ministère fédéral des communications et de l'infrastructure), ce registre étant le « *répertoire matricule des véhicules* ».

12. La première question autour de laquelle s'articule le débat a trait à la notion de finalité.

<sup>21</sup> M.B., 18 mars 1993, ci-après « La loi vie privée ».

<sup>22</sup> En cas de véhicule pris en leasing et utilisé par un tiers qui n'est ni son propriétaire ni son locataire.



On sait à cet égard que selon l'article 4 de la loi vie privée, un traitement est licite, entre autres conditions, si les données à caractère personnel auxquelles il a trait sont « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes » et ne sont pas « traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables ».

En se référant aux articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules et au rapport au Roi précédant cet arrêté<sup>23</sup>, on apprend que pour qu'un résident belge puisse mettre en circulation en Belgique un véhicule dont il est propriétaire ou utilisateur, il est indispensable que ce véhicule soit immatriculé en Belgique. L'immatriculation est définie à l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté comme « l'autorisation administrative pour la mise en circulation routière d'un véhicule comportant l'identification de celui-ci dans un répertoire matricule de véhicules, ainsi que l'attribution d'un numéro d'immatriculation ».

Afin de constituer ce répertoire, le service D.I.V. de la direction circulation routière du S.P.F. de la Mobilité et des Transports a dû collecter les données d'identification personnelles afférentes à chacune des plaques minéralogiques des véhicules enregistrés<sup>24</sup>.

Cette collecte de données, qui sont ensuite enregistrées et conservées dans le répertoire, correspond à un traitement de données à caractère personnel puisqu'elle permettra, à partir d'une plaque d'immatriculation, d'identifier une personne par son nom, son prénom, son adresse et autres<sup>25</sup>.

On peut donc dire que, conformément à l'article 4, § 2, 2°, de la loi vie privée, les informations personnelles des propriétaires ou utilisateurs de véhicules ont été collectées pour une finalité déterminée, explicite et légitime qui est l'immatriculation du véhicule afin qu'il puisse être mis en circulation en Belgique.

Par ailleurs, l'article 6, § 2, de cet arrêté énonce limitativement dix-neuf autres finalités « pour lesquelles les données à caractère personnel du répertoire peuvent faire l'objet d'un traitement ».

En conséquence, les informations collectées peuvent être également traitées pour l'une ou l'autre des dix-neuf finalités énumérées à l'article 6 de cet arrêté et peuvent faire l'objet d'opérations compatibles avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

13. La seconde question fondamentale a trait à la notion de traitement.

Lorsque la commune, ou la société privée, entreprend le processus de perception des rétributions, elle pose en fait une série d'actes.

Elle doit d'abord consulter le répertoire matricule des véhicules et y collecter les données dont elle a besoin, ou se les faire communiquer par un tiers. Cette opération de transfert corres-

<sup>23</sup> M.B., 8 août 2001.

<sup>24</sup> Voy. article 8 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation des véhicules: « Si le demandeur ou le titulaire de l'immatriculation est une personne physique, le répertoire matricule mentionne en outre: 1° son nom, prénom et date de naissance; 2° l'adresse de sa résidence principale ou dans le cas d'une procédure en cours en vue de l'obtention d'un permis de séjour en Belgique, sa résidence provisoire dans ledit pays; 3° pour l'immatriculation temporaire d'un véhicule par une personne visée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1° et 2°, l'adresse de sa résidence temporaire en Belgique; pour l'immatriculation temporaire d'un véhicule par une personne visée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>,

3°, l'adresse du siège de son organisation; 4° le cas échéant, son numéro d'inscription dans le registre national ».

<sup>25</sup> Voy. E. DEGRAVE et Y. POULLET, *op. cit.*, p. 279 et l'avis de la Commission de protection de la vie privée n° 15/2006 du 14 juin 2006 relatif au projet d'arrêté royal réglant la collaboration à l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules.



pond d'une part, dans le chef de la D.I.V., à une transmission des données qu'elle détient en sa qualité de responsable du fichier et d'autre part, dans le chef de la commune ou de la société, à une collecte de données. Dans un second temps la commune, ou la société, utilisera les données en vue de réclamer les rétributions dues, et éventuellement de diligenter des poursuites judiciaires.

Bien que chacune de ces opérations soit, en elle-même et aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi vie privée, un traitement, il y a lieu de ne pas segmentariser ce processus complexe et de ne pas considérer chacun de ces actes comme un traitement distinct, mais au contraire, de les considérer tous comme les diverses composantes d'un traitement unique. Nous parlerons donc, dans la suite de cet article, du traitement des données à caractère personnel des usagers aux fins de perception des redevances, celui-ci englobant tous les actes de collecte, de transfert, d'utilisation et autres.

14. Conjuguant ces notions de «traitement» et de «finalité», il s'agit donc de déterminer, dans le cas qui nous occupe, si le traitement envisagé par les communes ou les sociétés concessionnaires est, ou non, licite, et donc si sa finalité est visée par, ou est compatible avec, les vingt finalités évoquées par l'arrêté royal (la finalité première et les dix-neuf énumérées à l'article 6).

Afin de répondre à cette question, notons que l'une de ces dix-neuf finalités est «l'identification d'une personne physique ou morale par laquelle sont dues les taxes ou les redevances liées à l'acquisition, l'immatriculation, la mise en circulation, l'utilisation ou la mise hors circulation d'un véhicule». C'est cette finalité qui fonde le système de perception des rétributions qui, comme on l'a déjà signalé, doivent être considérées comme des redevances.

Il faudra donc s'assurer que la perception des redevances est bien exécutée en vue de cette

finalité, ou d'une finalité compatible avec celle-ci, ce qui conditionnera la licéité du traitement.

## 2. Les communes

15. Partant de cette première analyse, on peut se demander si les communes sont autorisées à consulter le répertoire, à y collecter les données personnelles qui leur sont indispensables et ensuite à poursuivre le paiement de la rétribution auprès des usagers, ces différents actes étant – comme on l'a dit – les composantes d'un traitement unique.

La réponse à cette question est à première vue positive. En effet, la commune peut légalement traiter les données personnelles des titulaires de plaques d'immatriculation belges puisque la finalité qu'elle poursuit est l'une de celles énumérées par l'article 6, § 2, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, soit l'identification d'une personne par laquelle sont dues les redevances liées à l'utilisation d'un véhicule.

16. Une précision importante ressort toutefois de l'avis du 28 août 2003<sup>26</sup> de la Commission de la protection de la vie privée<sup>27</sup>.

Dans cet avis, la Commission énonce que «Concernant un éventuel accès direct des communes au répertoire pour la finalité visée, tel que l'ont sollicité de nombreuses communes, la Commission est d'avis qu'en application de la loi sur la vie privée l'accès au répertoire et les possibilités de traitement doivent rester limités aux données dont le personnel a besoin dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou aux

<sup>26</sup> Avis n° 37/2003 du 28 août 2003 concernant l'accès au répertoire des véhicules de la direction générale de la mobilité et de la sécurité routière du S.P.F. de la Mobilité et des Transports pour l'identification des personnes physiques ou morales qui sont redevables de taxes ou de redevances en matière de stationnement de véhicules, [http://privacy.fgov.be/fr/docs/Commission/2003/avis\\_37\\_2003.pdf](http://privacy.fgov.be/fr/docs/Commission/2003/avis_37_2003.pdf), ci-après «l'avis du 28 août 2003».

<sup>27</sup> Ci-après «la Commission».

données requises par les nécessités du service. Par conséquent, ledit accès ne devrait pas être octroyé de manière générale à la commune, mais au receveur communal en particulier. En effet, ce dernier a pour mission, en vertu de l'article 136 de la loi communale, de percevoir les recettes de la commune, seul et sous sa responsabilité»<sup>28</sup>.

La Commission analyse donc la légalité de la consultation du répertoire au vu de la finalité poursuivie, soit la perception de recettes communales. Ainsi, si seul le receveur communal peut percevoir les recettes de la commune, lui seul aura un droit d'accès direct au répertoire, à l'exclusion de toute autre agent de la commune.

17. Toutefois, et toujours selon la Commission, l'accès indirect de la commune aux données du répertoire est permis. Ainsi « la commune peut, sur la base de l'article 6, § 2, 2° de l'A.R. se faire communiquer l'identité du titulaire de la plaque d'immatriculation lorsque ce dernier n'a pas payé la redevance pour le stationnement. Actuellement dans le cadre de la perception de la redevance pour le stationnement, les communes font appel aux services de police afin d'obtenir des informations du répertoire ». Il y aurait donc, pour la Commission, une distinction à faire entre accès direct et accès indirect.

18. Si cet avis présente l'intérêt d'insister sur la qualité de la personne habilitée à effectuer

un traitement pour juger de la légalité de ce traitement, il est néanmoins discutable à deux points de vue.

Premièrement, il exclut que l'acte de consultation puisse être confié à un tiers. Or, présenter le receveur communal comme unique réceptacle de l'information est peu conforme à la réalité.

Il ne faudrait en effet pas déduire de cet avis qu'il écarte les autres agents communaux utilement habilités à percevoir des recettes<sup>29</sup>, ainsi que tout autre mandataire ou délégué de pouvoirs.

Deuxièmement, la distinction entre accès direct et accès indirect est artificielle et ne se justifie guère. Comme le suggère la Commission, il faut considérer la licéité du transfert des données selon la personne habilitée à percevoir les rétributions. Dès lors, que le receveur communal, ou toute autre personne habilitée à percevoir les recettes communales, reçoive des données personnelles directement par le service D.I.V. ou indirectement via les services de police, l'accès à ces données, s'il a pour but l'identification d'une personne au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 2°, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, sera licite.

19. Dans les faits toutefois, la distinction entre accès direct et accès indirect permettra de déterminer les responsabilités qui pourraient être mises en cause en raison d'une transmission illicite de données.

Le S.P.F. de la Mobilité et des Transports ne sera responsable que s'il a transmis des données personnelles à une personne non habilitée à les recevoir. Si un intermédiaire habilité à

<sup>28</sup> Dans le même sens, T. PAPART et B. CEULEMANS, *op. cit.*, p. 12 et la réponse de la ministre de la Justice à la question n° 3.872 de M. Ceder, 25 mars 2004, Sénat, *Bull.*, 3-19, session 2003-2004: « En principe, ces préposés ne pourront aucunement recevoir de perception immédiate du fait que l'article 136 de la nouvelle loi communale énonce que seul le receveur communal est chargé, sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales. Ainsi, ils ne pourront que rédiger le formulaire de débit de la redevance, aucune valeur particulière ne sera accordée à ces constats ».

<sup>29</sup> L'article 138, § 2, de la nouvelle loi communale, prévoit que les agents communaux peuvent être chargés par le collège des bourgmestres et échevins de la perception de recettes en espèces (pour autant que cette tâche soit accessoire à leurs fonctions). Ces agents communaux pourront ainsi percevoir immédiatement le montant de la redevance si le redevable est identifié.

consulter le répertoire a transmis les informations à un agent communal non habilité, le S.P.F. de la Mobilité et des Transports ne sera pas inquiété, mais cet intermédiaire, ainsi que le destinataire des informations, pourront voir leur responsabilité mise en cause.

Par contre l'accès direct par une personne non habilitée à percevoir les rétributions entraînera la mise en cause de la responsabilité tant du S.P.F. de la Mobilité et des Transports que de celui qui se procure ainsi les données personnelles.

### 3. Les sociétés privées

20. Le problème prend une acuité toute particulière lorsque l'on considère l'identification des contrevenants par les sociétés privées, liées par un contrat de concession avec la commune, et la perception des rétributions qui s'en suit.

Pour pouvoir adresser à un automobiliste une invitation à payer, la société privée va devoir croiser la plaque d'immatriculation du véhicule dont le propriétaire n'a pas alimenté l'horodateur, avec les données personnelles, tels le nom, l'adresse, etc., de cet automobiliste<sup>30</sup>. En général, elle percevra elle-même le montant de la rétribution, augmenté des frais de rappel, des intérêts et autres postes qui rendront utile une action en justice.

Il convient donc de se demander si, afin de percevoir les rétributions dues par les contrevenants, cette société pourra consulter le répertoire matricule des véhicules, ou se voir transmettre les données personnelles des usagers.

Ce traitement final ne sera en effet licite que s'il est visé par, ou compatible avec, l'une des finalités énoncées par l'arrêté du 20 juillet 2001.

Or, la réponse semble être, pour les raisons que nous exposerons ci-dessous, que les sociétés

privées chargées de percevoir les rétributions auprès des contrevenants ne peuvent pas avoir accès aux données compilées dans le répertoire.

#### a. Accès direct

21. Il y a tout d'abord lieu de déterminer si la direction circulation routière (service D.I.V.) peut communiquer les données d'identification contenues dans son répertoire à une société privée<sup>31</sup>, ou réciproquement si la société privée peut consulter ce répertoire.

22. Rappelons que l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 qui énumère les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel du répertoire peuvent faire l'objet d'un traitement, prévoit, au nombre de ces finalités, celle relative à l'identification de la personne par laquelle sont dues des taxes ou les redevances.

Dans le cas des stationnements dépénalisés, ce sont bien des redevances, ou rétributions, qui sont dues par l'usager, et non pas des taxes. En effet, selon le Conseil d'État<sup>32</sup>, «la redevance se rapporte aux services et prestations de l'autorité auxquels des tiers ont recours de leur propre chef» et il est exact qu'en garant son véhicule dans une zone payante, l'usager entre en fait en relation contractuelle avec le concédant du service public qui lui offre une possibilité de stationnement payant qu'il peut accepter ou décliner.

La loi de 2005 faisant état de «rétribution», on peut également se référer à la définition donnée à ce terme par la Cour constitutionnelle selon laquelle la rétribution est le paie-

<sup>30</sup> Et les autres données énoncées à l'article 8 de l'arrêté royal du 20 juillet 2007.

<sup>31</sup> C'est cette question qui avait d'ailleurs donné lieu à l'avis de 2003 de la Commission, laquelle avait été interpellée par la Chambre nationale des huissiers de justice qui voulaient se voir autorisés, lorsqu'ils agissaient sur demande des sociétés privées, à accéder au répertoire des véhicules.

<sup>32</sup> C.E., n° 21.061, 24 mars 1981, R.A.C.E., 1981.

ment d'un service fourni par l'autorité au profit du contribuable considéré distinctement<sup>33</sup>.

23. Ces deux définitions ont en commun que la redevance ou la rétribution est payée en échange d'un service fourni par l'autorité.

Or, un concessionnaire, personne morale de droit privé, n'est évidemment pas une autorité. Il n'est donc pas habilité à percevoir une redevance ou une rétribution.

Autrement dit, le simple fait qu'une société privée s'immisce dans le système de perception des rétributions a pour conséquence immédiate que la rétribution cesse d'exister en tant que telle, et les sommes réclamées prennent un caractère de droit privé. C'est d'ailleurs ce caractère qui justifie la compétence du juge de paix.

24. Le traitement de perception n'est donc pas entrepris par le concessionnaire pour la finalité prévue à l'article 6, § 2, 2°, qui vise les redevances.

Par conséquent, le transfert direct des données par la direction générale de la mobilité et de la sécurité routière à la société privée est illicite puisqu'il est la première opération d'un traitement qui, s'il était mené à son terme, serait illicite en vertu de l'article 4, 2°, de la loi vie privée<sup>34</sup>.

Le transfert de données par la D.I.V. à la société privée étant illicite, il impliquerait la responsabilité de celle-ci vis-à-vis des personnes concernées qui auraient subi un dommage causé par le fait de cette transmission en vertu de l'article 15bis de la loi. On peut donc envisager que les usagers, poursuivis devant le juge de paix, mettent en cause la responsabilité du S.P.F. de la Mobilité et des Transports pour le préjudice subi et des frais supportés en suite d'une citation introduite par une société privée qui aurait illégalement eu accès au répertoire. La société qui se serait illégalement procuré des données serait bien entendu également tenue pour responsable.

#### *b. Accès indirect*

25. Ceci étant, il y a également lieu de considérer l'hypothèse dans laquelle le concessionnaire serait mis en possession des données d'immatriculation par un tiers. Cela l'autoriserait-il à entreprendre les démarches pour réaliser son traitement, à savoir la récupération de ses créances ?

Autrement dit, qu'en est-il si le receveur communal, les services de police autorisés à consulter le répertoire, ou les huissiers de justice transféraient les données personnelles à la société privée ? Cette question relève d'une importance toute particulière puisque, réagissant à une certaine jurisprudence, c'est ce système de transfert indirect des données personnelles qui a été mis en place par les sociétés privées, en collaboration avec les intermédiaires potentiels, pour parer aux critiques dont il est fait mention ci-dessus.

26. On peut penser que le responsable du répertoire agirait alors dans les limites de ses obligations légales, et qu'aucune violation de la loi vie privée ne pourrait lui être reprochée.

27. Quant aux autres intermédiaires, agiraient-ils légalement ? Tentant de pallier la mise à

<sup>33</sup> C.A., 64/95, 13 septembre 1995, *J.L.M.B.*, 1996, p. 820; voy. aussi Cass., 10 septembre 1998, *J.L.M.B.*, 1999, 140.

<sup>34</sup> Voy. l'avis du 28 août de la Commission selon lequel « En d'autres termes, le concessionnaire se charge de l'exploitation du service public à condition qu'il puisse demander une rétribution à l'utilisateur. Étant donné que le montant de la rétribution que l'utilisateur devra payer fait l'objet d'une négociation contractuelle, la Commission estime qu'il ne peut plus être question d'une redevance ou d'une taxe, à savoir d'une perception prélevée d'office par les autorités sur la personne par laquelle est due la redevance ou la taxe. Pour cette raison, le concessionnaire privé ne peut invoquer utilement l'article 6, § 2, 2°, de l'arrêté royal pour se faire communiquer par le maître du répertoire l'identité du titulaire de la plaque minéralogique qui a omis de payer une taxe ou redevance ».

mal du système de gestion quasi systématique des stationnements dépénalisés par le biais de contrats de concession, le ministre de la Mobilité avançait, en 2002, une solution pragmatique, mais pour le moins bancale: «C'est donc par le biais de ce maillon intermédiaire police-bourgmestre, auquel l'entreprise privée est liée par une concession, que se déroule l'identification de la plaque d'immatriculation, en premier lieu, des personnes qui optent pour un tarif déterminé via un bon de redevance, et ensuite, des personnes qui ne paient pas la redevance de stationnement. Étant donné que ces entreprises privées, outre leurs missions de concession pour une ou plusieurs communes, ont souvent aussi des activités dans la gestion de places de stationnement privées, garages et bâtiments, le risque existe que dans le mélange des missions, des fichiers de la D.I.V. soient consultés pour des affaires sans finalité... En conclusion, je peux dire que les entreprises privées ont bel et bien accès au fichier de la D.I.V., mais que dans un souci de protection de la vie privée, le but ne peut pas être qu'elles dévoilent ces données publiquement...»<sup>35</sup>. Le ministre conseillait donc aux concessionnaires de passer par le bourgmestre pour obtenir les données à caractère personnel des contrevenants.

Dans son avis rendu en 2003, la Commission marque la rupture. Selon elle, dès qu'une commune confie la perception de rétributions à un tiers, elle ne peut plus consulter le répertoire de la D.I.V. puisque les montants à percevoir ont perdu leur qualité de rétributions<sup>36</sup>. On ne peut qu'adhérer à cette analyse. En effet, il faut avoir égard à la licéité du traitement final, et non pas à la validité de chacune

des opérations, pour apprécier la validité du processus. Dès lors, l'opération de consultation du répertoire par la commune n'est pas valable au regard de la loi puisqu'elle a pour objectif de permettre au concessionnaire de réaliser un traitement qui ne sera pas compatible avec les finalités énoncées dans l'arrêté royal du 20 juillet 2001 et donc qui sera illicite.

Les données personnelles des automobilistes sont en effet collectées et ne peuvent être traitées que pour des finalités précises. Un traitement ultérieur qui aurait pour objectif la perception de créances à caractère privé serait incompatible avec les finalités énoncées.

Dans cette hypothèse, le S.P.F. de la Mobilité et des Transports agirait certes dans les limites de ses pouvoirs, mais tant la commune que le concessionnaire violeraient les termes de la loi si, par la transmission indirecte de données personnelles, ils contournaient l'interdiction légale. L'utilisateur pourrait alors mettre en cause leur responsabilité.

28. Le raisonnement est le même pour l'accès indirect au répertoire par le biais des huissiers de justice ou des services de police.

Les huissiers de justice peuvent en effet être mis en possession de données personnelles en vue de l'introduction d'une procédure et les services de police peuvent être mis en possession de ces données en vertu de l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et de l'article 6, § 2, 17°, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001.

Néanmoins, la communication de ces informations pour un traitement illicite impliquerait automatiquement la mise en cause de leur responsabilité.

29. Pour autant, le ministre de la Mobilité maintenait sa position lorsque, répondant le 24 novembre 2003 à une question parlementaire,

<sup>35</sup> Réponse à la question n° 7246 de M. Van Campenhout, *Bull. Q. et R.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, 22 mai 2002, p. 24.

<sup>36</sup> «Le concessionnaire privé ne peut pas davantage obtenir cette information de manière indirecte par le biais du concédant parce que ce dernier, pour la même raison, n'a pas droit à cette information».

taire, il avançait que la seule solution sûre était de passer par l'autorité communale.

La jurisprudence a pourtant fait écho favorable à l'avis de la Commission et aux motifs qui la sous-tendent. Tel est le cas du jugement prononcé par le juge de paix d'Arlon le 14 mai 2004 qui fut le point de départ de multiples décisions sanctionnant ce contournement de la loi<sup>37</sup>.

#### 4. D'autres pistes et leurs limites

30. D'autres voies sont toutefois envisageables pour légitimer le recours aux contrats de concession, largement répandus depuis 2003. Il nous a paru utile d'en considérer quelques-unes et d'évaluer dans quelle mesure elles permettraient de légitimer la pratique actuelle.

31. Ainsi, dans un jugement du 11 janvier 2005<sup>38</sup>, le juge de paix de Mol propose un raisonnement qui mérite de retenir l'attention.

Selon lui, dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public, la commune peut faire appel à un sous-traitant dès lors qu'elle respecte les obligations légales définies à l'article 16 de la loi vie privée, entre autres celle prévoyant que le sous-traitant doit apporter des garanties suffisantes au regard des mesures de sécurité technique et d'organisation relatives au traitement et celle qui lui impose de consigner par écrit ou sur un support électronique la convention et certains de ses éléments essentiels. À défaut, la commune commet une infraction sanctionnée par l'article 38 de la loi.

Or, en l'espèce, la commune de Mol n'avait pas imposé de garanties légales à son concessionnaire qui utilisait donc des données reçues de

manière illicite, de sorte que les droits de la partie défenderesse à cette affaire étaient violés.

La solution proposée par le juge de paix de Mol, qui s'appuie uniquement sur la violation de l'article 16 de la loi et non sur la question de la finalité, a semblé convaincre certains<sup>39</sup>. Néanmoins ce raisonnement ne nous paraît pas complet. Il se base en effet sur une analyse de chaque acte posé par le concessionnaire et par la commune de manière distincte, négligeant de considérer que le processus envisagé à l'issue de la réalisation de ces actes constitue une finalité en soi. De plus, il stigmatise un comportement sanctionné pénalement, alors que le litige relève du droit civil.

32. Interpellant expressément la Commission en 2007<sup>40</sup>, la Chambre nationale des huissiers de justice estimait que le traitement envisagé par les sociétés privées était en fait l'exécution d'un service public fonctionnel, et que le traitement des données personnelles aux fins de récupération des créances de ces sociétés privées était légitime en vertu de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, e) et f), de la loi vie privée.

L'argument est certes intéressant. Il convient toutefois de rappeler que l'article 5 énumère les six hypothèses dans lesquelles un traitement peut être entrepris. Mais il ne suffit pas pour qu'un traitement soit licite qu'il entre dans l'une des hypothèses de l'article 5. Encore faut-il que ce traitement soit conforme aux conditions prescrites par l'article 4 de la loi. En particulier, tout traitement ultérieur doit être

<sup>37</sup> Décision non publiée, citée, entre autres, par T. PAPART et B. CEULEMANS, *op. cit.*; voy. aussi J.P. Mol, 11 janvier 2005, *R.W.*, 2001-2008, p. 448; J.P. Zelzate, 3 juin 2004, *R.W.*, 2004-2005, p. 908.

<sup>38</sup> J.P. Mol, 11 janvier 2005, *R.W.*, 2007-2008, livre 11, p. 448; voy. dans le même sens: J.P. Zelzate, 2 juin 2004, *R.W.*, 2004-2005, p. 908.

<sup>39</sup> T. VAN DROOME, « Het doorgeven van persoonsgegevens aan een verwerker of aan een derde », note sous J.P. Mol, 11 janvier 2005, *R.W.*, 2007-2008, p. 449.

<sup>40</sup> Délibération AF n° 02/2007 du 7 février 2007 concernant la demande de la Chambre nationale des huissiers de justice afin que ces derniers soient autorisés à accéder au répertoire des véhicules de la direction générale de la mobilité et de la sécurité routière du S.P.F. de la Mobilité et des Transports en vue de l'identification des personnes physiques qui doivent des redevances en matière de stationnement des véhicules.



compatible avec les finalités annoncées. Dans notre hypothèse donc, la condition *sine qua non* au transfert de données est sa compatibilité avec les finalités prévues par l'arrêté royal.

Il n'est donc pas possible d'invoquer l'article 5 de la loi vie privée pour se libérer du respect de l'article 4.

33. Notons aussi que la Commission, dans son avis de 2007, émet une hypothèse qu'il convient de souligner. Selon elle, la concession d'un service public n'entraîne généralement pas de délégation de prérogatives de la puissance publique. Néanmoins, il n'est pas exclu que, sur la base d'une loi, une commune puisse déléguer certaines de ses prérogatives à un concessionnaire.

Cela impliquerait alors, si le pouvoir de perception des rétributions était légalement transféré avec tous ses accessoires à une société concessionnaire, que celle-ci pourrait alors avoir accès au répertoire de la D.I.V.

La Commission attire toutefois l'attention sur certains points fondamentaux.

Une loi qui autoriserait une délégation des prérogatives de l'autorité publique au concessionnaire privé devrait veiller au bon respect du principe de proportionnalité et la commune devrait s'assurer de ne pas mettre en danger les droits des personnes concernées. Dès lors, il pourrait être prévu, suggère la Commission, que la commune décide «d'imposer ou non l'intervention d'un huissier de justice – ou de son receveur communal – agissant comme intermédiaire afin que celui-ci contrôle que la demande de données concerne bien un stationnement faisant l'objet de la concession de service public».

Il faudrait également veiller à ce que les personnes concernées soient informées, en application du principe de transparence, du nom du responsable, de la finalité, de l'origine

des données, des destinataires, de l'existence d'un droit d'accès, etc.

La commune devrait également introduire une déclaration auprès de la Commission.

Enfin, en vertu du principe de sécurité visé par la loi vie privée, la commune serait responsable de choisir comme sous-traitant une société qui apporte des garanties suffisantes au regard des mesures de sécurité technique et d'organisation relatives au traitement et de s'assurer qu'une convention, telle que mentionnée à l'article 16 de la loi vie privée, soit signée.

34. Une autre nuance que l'on peut apporter à l'analyse présentée ressort d'une démarche plus interprétative de l'article 4 de la loi vie privée.

La Commission et la jurisprudence citée se limitent à considérer les finalités visées par l'arrêté royal de 2001 de manière restrictive. Rappelons pourtant que la perception des sommes dues sera licite si elle est conforme, ou compatible, avec les finalités énumérées par l'arrêté royal, cette notion de compatibilité s'appréciant non seulement par référence à une norme, mais également «compte tenu de tous les facteurs pertinents» et «notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé».

La question est donc de savoir s'il ressort des prévisions raisonnables de l'intéressé que lui soit réclamé la somme due pour son stationnement.

Selon nous, lorsqu'un usager stationne sur un emplacement payant et qu'il ne s'acquitte pas de la somme due, il entre dans ses prévisions raisonnables qu'il lui sera demandé ultérieurement de payer son dû. Nous ne pensons donc pas qu'il faille accorder une importance démesurée à la qualification de la somme qui sera réclamée, créance privée ou rétribution. L'usager sait qu'il devra payer, et s'inquiète bien peu de la qualification légale de ce paiement.

Toutefois, la question de la qualification est intimement liée à la qualité de celui qui perçoit



cette somme. Sans pousser la réflexion, on pourrait avancer que l'usager s'inquiète également bien peu de l'identité ou de la qualité de celui qui lui réclamera la rétribution ou la créance due, que ce soit le receveur communal ou une société privée. On en déduirait que le traitement de perception est entrepris dans un but compatible, compte tenu des prévisions raisonnables de l'intéressé, avec la finalité visée à l'article 6, § 2, 2°, de l'arrêté et qu'il est donc licite.

Ce serait faire abstraction du corollaire du processus de perception. Le traitement ultérieur par une société privée aux fins de perception dépasse en effet largement les prévisions de l'usager lorsqu'on considère que cette société privée aura accès, et donc détiendra pour une durée indéterminée, les données personnelles des usagers sans que ces derniers aient le moindre contrôle sur ces données, et alors même qu'elles auront été collectées par une administration publique comme condition *sine qua non* à la mise en circulation de leur véhicule. Les prévisions raisonnables ne doivent pas être considérées uniquement au regard du traitement de perception, mais également au regard de ce que ce traitement implique en pratique.

On touche ici à un domaine de protection de l'individu qui est fondamental au regard de la loi: la perte de tout contrôle des données et leur gestion par le secteur privé lorsqu'elles auront été collectées dans le cadre du traitement d'un service public.

35. Enfin, quelle que soit l'opinion de chacun quant aux pistes ici évoquées et aux autres dont il ne peut être fait mention dans la présente contribution, force est de constater qu'elles seraient vraisemblablement toutes confrontées au motif soulevé par le juge de paix d'Ostende dans sa décision du 22 janvier 2008<sup>41</sup>.

Dans ce jugement, le juge de paix confirme qu'une redevance cesse d'exister dès que la commune charge une entreprise privée de la percevoir. Toutefois, il va plus loin et s'en réfère à la législation sur les entreprises de gardiennage. Est considérée comme une entreprise de gardiennage «toute personne morale ou physique exerçant, autrement que dans le lien d'un contrat de travail, une activité consistant à fournir à des tiers, de manière permanente ou occasionnelle, des services de: (...) réalisation de constatations, se rapportant exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public, sur ordre de l'autorité compétente ou du titulaire d'une concession publique»<sup>42</sup>.

Les concessionnaires auxquels est confiée l'exploitation du service public communal dont il est ici question répondent donc à la définition de l'entreprise de gardiennage au sens de la loi du 10 avril 1990. Or, ces entreprises, même exemptées de l'obligation de permis, doivent s'en tenir aux termes de la loi et particulièrement à l'article 8, § 3bis, qui stipule que «lors de l'exercice de l'(des) activité(s), il est interdit à l'agent de gardiennage d'aller à la recherche de personnes impliquées, de témoins ou de responsables, de contrôler l'identité, de recueillir des renseignements complémentaires ou de procéder à des interrogatoires de personnes».

Dès lors, de manière directe, ou même indirectement par l'intermédiaire de la police communale ou du receveur communal, identifier la personne titulaire d'une plaque d'immatriculation est, pour les sociétés privées, un acte prohibé par l'article 8 de la loi du 10 avril 1990.

<sup>41</sup> Ce jugement a produit un certain émoi dans la presse quotidienne ainsi qu'au parlement: voy. *Compte rendu analytique*, séance plénière, 31 janvier 2008, sess. ord. 2007-2008.

<sup>42</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi du 10 avril 1990 réglant la sécurité privée et particulière.

#### IV. CONCLUSION

36. La collaboration mise en place entre les sociétés privées et les communes paraît fragile. L'accès direct et indirect par les sociétés privées au répertoire de la D.I.V. semble être définitivement condamné, que ce soit en application de la loi vie privée ou de la loi sur le gardiennage.

Il ne reste donc plus aux communes que de confier des tâches limitées aux sociétés privées. Celles-ci pourraient continuer à gérer les horodateurs et vérifier si les redevances ont bien été payées. Elles transmettraient alors ces informations au receveur communal sans rechercher l'identité du titulaire du véhicule dont elles ont noté le numéro de plaque d'immatricula-

tion, et seul le receveur pourrait adresser des demandes de paiement aux usagers, paiement qui devra être effectué en faveur du receveur communal uniquement. Cette solution garde toutefois l'inconvénient majeur que les constatations faites n'auront pas de force probante.

37. D'un point de vue juridique, on peut retenir que si la différence entre accès direct et accès indirect est peu pertinente, il faudra toujours analyser un traitement dans sa globalité, et juger de la licéité des actes qui le composent au regard de ce traitement. Par ailleurs, s'il ne faut pas négliger les attentes légitimes des personnes concernées, il faudra toujours avoir égard aux conséquences du traitement entrepris compte tenu de l'esprit de la loi.